

Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in Europa

*Astrid Epiney**

Dieser Beitrag wurde erstmals wie folgt veröffentlicht:

Astrid Epiney, Verwaltungsgerichtlicher rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in Europa, Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP) 2006, S. 242-251. Es ist möglich, dass die Druckversion – die allein zitierfähig ist – im Verhältnis zu diesem Manuskript geringfügige Modifikationen enthält.

I. Einleitung

Bis vor wenigen Jahren galt der Verwaltungsrechtsschutz im Allgemeinen und der Rechtsschutz im Umweltrecht im Besonderen als ein Bereich, der „immun“ gegen völker- und europarechtliche Einflüsse erschien und damit offenbar vollumfänglich durch den nationalen Gesetzgeber geregelt werden konnte. So überrascht es denn auch nicht, dass die Ausgestaltung des gerichtlichen Zugangs und der gerichtlichen Kontrolle in den verschiedenen Staaten beträchtlich variiert. Dieser Befund – der im Übrigen wohl eher einem Eindruck, denn einer juristisch fundierten Realität entsprach – ist jedoch insbesondere in den letzten Jahren einem nicht zu unterschätzenden Wandel unterworfen, und die Implikationen europa- und völkerrechtlicher Vorgaben werden zunehmend deutlicher. Insbesondere¹ wurde in den letzten Jahren zunehmend deutlich, dass das europäische Gemeinschaftsrecht davon ausgeht, dass bestimmte gemeinschaftsrechtlich begründete oder einzuräumende Rechte auch die Eröffnung gerichtlichen Zugangs implizieren. Auf völkerrechtlicher Ebene ist auf die sog. "Aarhus-Konvention"² hinzuweisen, die im Juni 1998 unterzeichnet wurde und im Oktober 2001 in Kraft getreten ist.

Trotz dieser zunehmenden Europäisierung und Internationalisierung der Ausgestaltung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten bleiben die angesprochenen konzeptionellen Unterschiede in den nationalen Rechtsordnungen nach wie vor bestehen, wenn auch eine gewisse Konvergenz der verschiedenen Systeme des Verwaltungsrechtsschutzes in zahlreichen europäischen Staaten zu verzeichnen ist.³ Diese fortbestehenden konzeptionellen

* Prof. Dr. Astrid Epiney, LL.M., ist Professorin für Europa-, Völker- und Öffentliches Recht an der Universität Freiburg/CH sowie geschäftsführende Direktorin des Instituts für Europarecht der Universitäten Bern, Neuenburg und Freiburg.

¹ Daneben spielt auch Art. 6 EMRK in der Auslegung, die ihm der EGMR gegeben hat, eine bedeutende Rolle, worauf hier jedoch nicht eingegangen werden soll.

² ECE/UNO-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, ILM 1999, S. 517 ff. Eine deutsche Fassung findet sich in der Beilage Nr. III/2001 zu Heft 3/2001 der NVwZ.

³ Vgl. auch noch die Bemerkungen unter IV.

Differenzen implizieren auch, dass die Auswirkungen der Beachtung der Aarhus-Konvention in den verschiedenen Mitglieds- bzw. Vertragsstaaten differieren und einige Staaten nach wie vor große Schwierigkeiten bei der Durchführung der erwähnten gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben bekunden. Vor diesem Hintergrund will der vorliegende Beitrag – der auf den Ergebnissen eines umfangreichen Forschungsprojekts beruht und diese im Wesentlichen aufgreift⁴ – einen Überblick⁵ über die Ausgestaltung des (verwaltungsgerichtlichen) Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten in ausgewählten Staaten geben (II.) sowie die Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts skizzieren (III.).

Dabei kann im Rahmen dieses Beitrages selbstredend nicht auf alle Aspekte des Rechtsschutzes eingegangen werden. Vielmehr wird der Akzent auf die Eröffnung gerichtlichen Rechtsschutzes Einzelner (unter Aussparung der „Verbandsklage“) gelegt, während andere Aspekte weitgehend – abgesehen von der gerichtlichen Kontrolle – nicht erörtert werden können.⁶

II. Zum Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten

1. Gerichtlicher Zugang

Im Hinblick auf die Zielsetzung der Eröffnung gerichtlichen Rechtsschutzes können zwei (in ihrer Ausgangsposition entgegengesetzte) Grundkonzeptionen des subjektiven (a) und objektiven (b) Rechtsschutzes⁷ sowie die keinem der beiden Grundformen zuordnenbaren Systeme (c), die die Charakteristika beider Systeme aufnehmen, unterschieden werden.

a) Systeme subjektiven Rechtsschutzes

Eine erste Grundform der Gewährung von Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Verwaltung zielt darauf ab, den Schutz von Rechten Einzelner sicherzustellen. M.a.W. geht hier die Zielrichtung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes ausschließlich oder in erster Linie

⁴ Die vollständigen Ergebnisse sind in erster Linie in folgenden Arbeiten veröffentlicht: Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002; Epiney/Sollberger, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, 2003. S. i. Erg. ähnlich (neben den in den genannten Werken zitierten Nachweisen) Calliess, Feinstaub im Rechtsschutz deutscher Verwaltungsgerichte. Europarechtliche Vorgaben für die Klagebefugnis vor deutschen Gerichten und ihre dogmatische Verarbeitung, NVwZ 2006, 1 ff.; Reiling, Zu individuellen Rechten im deutschen und im Gemeinschaftsrecht: ein Vergleich ihrer Gründe, Ermittlung und Durchsetzung, 2004.

⁵ Der notwendigerweise sehr knapp und synthetisiert ausfällt. Eine ausführliche Darstellung m.w.N. finden sich in den in Fn. 4 erwähnten Publikationen.

⁶ Vgl. aber die umfassendere Zusammenstellung bei Epiney/Sollberger, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz, Fn. 4, 93 ff.

⁷ Hierzu schon Duguit, Traité de droit constitutionnel, Bd. 2, 3. Aufl., 1928, 435 f., 459 ff.; s. auch Gerstner, Die Drittschutzdogmatik im Spiegel des französischen und britischen Verwaltungsgerichtsverfahrens, 1995, 26.

dahin, bestimmte, ggf. gesetzlich definierte Rechte oder Interessen der Bürger effektiv zu schützen.

Charakteristika eines solchen Systems sind insbesondere⁸ – neben dem beschränkten gerichtlichen Zugang – der enge Zusammenhang zwischen Zulässigkeit und Begründetheit sowie der normalerweise gut ausgebaute vorläufige Rechtsschutz im Hinblick auf die Verwirklichung effektiven Rechtsschutzes. Im Gerichtsverfahren geht es dann darum zu prüfen, ob das geltend gemachte Recht verletzt ist.

Im Hinblick auf die Ausgestaltung der Klagelegitimation zieht diese Konzeption die Konsequenz nach sich, dass dieser grundsätzlich eher eingeschränkt ist: Zulässig muss eine Klage vor dem Hintergrund des Zwecks des Verwaltungsrechtsschutzes nur dann sein, wenn der Schutz von Individualrechten oder -interessen in Frage steht.

Am konsequentesten wird diese Konzeption sicherlich im **deutschen System** des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes – das aber hier nicht weiter dargestellt werden soll⁹ – verwirklicht, das im Ergebnis nur denjenigen eine Klagebefugnis zuspricht, die in eigenen Rechten beeinträchtigt sein können (vgl. § 42 II VwGO).

Die Rechtslage in **Österreich** ist sehr ähnlich derjenigen in Deutschland ausgestaltet: Um vor dem Verwaltungsgerichtshof – nach Erschöpfung des Instanzenzuges – Partei¹⁰ und demnach klagebefugt zu sein, hat eine Einzelperson eine Verletzung in ihren Rechten bzw. rechtlich geschützten Interessen geltend zu machen.¹¹ Bei der Frage, ob einer klagewilligen Person eine Klagebefugnis zukommt, ist (ähnlich der Rechtslage in Deutschland) auf die Auslegung der anzuwendenden Rechtsvorschriften abzustellen, wobei es in Österreich im Ergebnis ebenfalls auf die Unterscheidung zwischen Vorschriften allgemeinschützenden Charakters auf der einen und individualschützenden Charakters auf der anderen Seite ankommt, und die Abgrenzung im Wesentlichen in ähnlicher Weise wie in Deutschland erfolgt.¹²

Auch das **italienische System** des Verwaltungsrechtsschutzes kann den Systemen subjektiven Rechtsschutzes zugeordnet werden; allerdings ist insgesamt das „subjektive Element“ wesentlich weniger stark ausgeprägt, und es sind – gerade auch im Vergleich zu Deutschland und Österreich – einige Elemente zu verzeichnen, die an Systeme des objektiven Rechtsschutzes erinnern. Im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes ist bei Klagen Einzelner das Vorliegen eines *interesse legittimo* ausschlaggebend: Ein solches ist jedenfalls dann gegeben, wenn der Kläger einen Anspruch auf die Rechtmäßigkeit der betreffenden Verwaltungsmaßnahme hat.¹³ Dieser Ansatz lässt sich durch den Begriff der

⁸ Vgl. im Einzelnen Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 1999, 379.

⁹ Vgl. im Einzelnen unter dem Blickwinkel des Rechtsschutzes in Umweltbelangen Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten, Fn. 4, S. 29 ff., m.w.N.

¹⁰ Für den Parteibegriff § 8 AVG und § 21 I VwGG.

¹¹ Art. 131 I Ziff. 1 B-VG; s. auch Art. 132 B-VG.

¹² Anschaulich etwa VwGH 26.06.1996, Zl 93/07/0084, bezüglich der Parteistellung in einem wasserrechtlichen Bewilligungsverfahren; vgl. m.w.N. auch Walter/Mayer, Grundriss des österreichischen Verwaltungsverfahrenrechts, 1999, Rdnr. 118 ff.; Potacs/Pollak, Österreichischer Landesbericht, in: Schwarze (Hrsg.), Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 1996, 733 (767).

¹³ Vgl. Virga, Diritto amministrativo, 1999, 169 ff.

posizione legittimante konkretisieren: Der (durchsetzbare) Anspruch auf Rechtmäßigkeit besteht dann, wenn sich der potentielle Kläger in einer qualifizierten, individualisierten und differenzierten Rechtssituation – eben in einer die Klage legitimierenden Position – befindet. Grundsätzlich ist danach nur diejenige Person klagebefugt, die aufgrund der einschlägigen Norm ein spezifisches individuelles Interesse (das sich gerade nicht mit Allgemeininteressen deckt und sich im Vergleich zu den Interessen anderer Personen hervorhebt) gelten machen kann, das tatsächlich beeinträchtigt wird.¹⁴ Im Ergebnis dürfte dabei die Abgrenzung zwischen rechtlich geschützten *interessi legittimi* und *interessi semplici*¹⁵ nach ähnlichen Kriterien vorgenommen werden wie die Bestimmung des individualschützenden Charakters einer Regelung im Rahmen des § 42 II VwGO,¹⁶ wenn es in Italien auch stärker auf die tatsächliche Betroffenheit, denn auf die Auslegung der einschlägigen Rechtsnormen ankommt. Damit können im Wesentlichen durch eine Verwaltungshandlung direkt betroffene Personen (Adressaten oder Gesuchsteller) klagen, Dritte hingegen nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen. Weder rein faktische noch „überindividuelle“ Interessen wie die sog. *interessi collettivi* und *interessi diffusi*¹⁷ können vom Einzelkläger gerichtlich geltend gemacht werden.¹⁸

Nur am Rande sei erwähnt, dass auch der Verwaltungsrechtsschutz in der **Schweiz** der hier erörterten Fallgruppe zuzuordnen ist, ist er doch primär individualschützend angelegt. So kommt es für die Klagebefugnis darauf an, ob die betreffende Person ein schutzwürdiges Interesse an der Abänderung oder Aufhebung einer behördlichen Verfügung hat und durch die angefochtene Verfügung berührt ist.¹⁹

b) Systeme objektiven Rechtsschutzes: Frankreich

Zweck von Systemen objektiven Rechtsschutzes ist in erster Linie die Kontrolle der (objektiven) Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns; der Klage Einzelner kommt damit im Ergebnis die Funktion der Auslösung einer solchen Überprüfung zu, während der Schutz von Rechten Einzelner in den Hintergrund tritt. Prototyp eines solchen Systems ist die

¹⁴ Vgl. ähnlich Gnes, Report on Italy, in: Spiliotopoulos (Hrsg.), Towards a Unified Protection of Citizens in Europe, 2000, 483 (495 f.). Zum gerichtlichen Zugang in Italien ausführlich auch Nesper, Italy, in: de Sadeleer/Roller/Dross (Hrsg.), Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs, 2005, 85 ff.

¹⁵ Die gerichtlich nicht durchsetzbar sind. Vgl. Tonne, Effektiver Rechtsschutz durch staatliche Gerichte als Forderung des europäischen Gemeinschaftsrechts, 1997, 101.

¹⁶ Vgl. Hartwig, Landesbericht Italien, in: Frowein (Hrsg.), Die Kontrollsdichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung, 1993, 59 (61).

¹⁷ Interessen, deren Rechtsträger im ersten Fall eine bestimmte, abgegrenzte (auch öffentlichrechtliche) Kollektivität und im zweiten Fall gerade keine präzise definierbare Gruppe von Rechtssubjekten ist.

¹⁸ Vgl. Zuccaro, Strumenti giuridici per difesa del diritto all'ambiente pulito in Italia, in: Krämer/Onida (Hrsg.), I rifiuti nel XXI secolo, 1999, 233.

¹⁹ Vgl. im Einzelnen hierzu Epiney/Sollberger, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz, Fn. 4, 17 ff., 175 ff.; s. auch Epiney, Primär- und Sekundärrechtsschutz im Öffentlichen Recht, VVDStRL 61 (2002), 362 (365 ff.).

französische Rechtsordnung,²⁰ die anderen untersuchten Staaten sind – wenn sie nicht sowieso schon eher dem individualschützenden Ansatz verpflichtet sind – eher einem „Mischsystem“ zuzuordnen.²¹ Daher können sich folgenden Ausführungen auf die Rechtslage in Frankreich beschränken.²²

Vor diesem Hintergrund der Zielsetzung des französischen Systems des Verwaltungsrechtsschutzes stellt die Klageform des *recours pour excès de pouvoir* die Grundform des verwaltungsgerichtlichen Rechtsmittels dar. Mit diesem Rechtsmittel kann die Aufhebung eines rechtswidrigen *acte administratif*²³ erreicht werden. Im Falle der Begründetheit der Klage wirkt die Aufhebung des *acte administratif ex tunc* und *erga omnes*.²⁴ Geltend gemacht werden kann nur die Rechtswidrigkeit des *acte administratif*, wobei nur bestimmte Nichtigkeitsgründe zulässig sind. Die Klagebefugnis ist – im Anschluss an die Funktion dieser Klageart, eine objektive Legalitätskontrolle zu garantieren – recht weit ausgestaltet. Allerdings handelt es sich auch hier nicht um eine Popularklage; vielmehr ist ein *intérêt pour agir* notwendig. Dieses muss – abgesehen davon, dass eine irgendwie geartete Beeinträchtigung notwendig ist²⁵ – nach ständiger Rechtsprechung *direct, certain* und *personnel* sein. Insbesondere aus dem zuletzt genannten Erfordernis ist zu schließen, dass sich der Kläger bezüglich des Aktes in einer besonderen Lage befinden muss, d.h. als Angehöriger einer bestimmbar Gruppe betroffen ist. Das vom Kläger verfolgte Interesse muss dabei jedoch nicht individuell, spezifisch oder rein persönlich sein und kann gemäß der weiten Auslegung des Rechtsschutzinteresses materiell-faktischer, ideeller oder rechtlicher Natur sein.²⁶ Auch ein potenzielles Interesse reicht für die Klagebefugnis grundsätzlich aus.

So kann sich etwa ein Mitglied einer Wandervereinigung in seiner Eigenschaft als Camper gegen ein Campingverbot in einer Gemeinde wehren, da nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann, dass der Kläger auf dem betroffenen Gemeindegebiet einmal campieren möchte.²⁷ Für den Nachweis eines persönlichen finanziellen Interesses reicht beispielsweise der Status als Steuerzahler auf Gemeinde- oder Departementsebene

²⁰ Hierzu Woehrling, Rechtsschutz im Umweltrecht in Frankreich, NVwZ 1999, 502 ff. Vgl. darüber hinaus zu einigen weiteren Besonderheiten der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, wie insbesondere die große Bedeutung der Rechtsprechung im Vergleich zum geschriebenen Verwaltungs(prozess)recht, die Furcht vor einem „*gouvernement des juges*“, die große Zurückhaltung des *Conseil d'Etat* bei der Ausübung gerichtlicher Kontrolle und die Bedeutung der Beachtung verfahrensrechtlicher Anforderungen Riedel, Rechtliche Optimierungsgebote oder Rahmensetzungen für das Verwaltungshandeln?, VVDStRL 58 (1999), 180 (187 ff.).

²¹ Sogleich unten c).

²² Es sei aber darauf hingewiesen, dass auch andere Rechtsordnungen diese Konzeption verfolgen, so insbesondere diejenigen Belgiens, Griechenlands, Luxemburgs und Portugals. Vgl. Kadelbach, Fn. 8, 380; Ruffert, Subjektive Rechte im Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft, 1996, 133 ff.; Wegener, Rechte des Einzelnen, 1998, 148 ff.

²³ Zum Begriff Art. R.102 I *Code des tribunaux administratifs et des cours administratives*; Koch, Verwaltungsrechtsschutz in Frankreich, 1998, 110 ff.; Bergmann, Der Schutz der Umwelt im französischen Recht, 1996, 133.

²⁴ Bergmann, Fn. 23, 133, m.w.N.

²⁵ Hierzu Koch, Fn. 23, 133 ff.

²⁶ Woehrling, Fn. 20, 502; Koch, Fn. 23, 146 f.

²⁷ Urteil C.E. 14.02.1958, *Abisset*, Rec. 98.

aus, um einen Beschluss, der die Finanzen der entsprechenden Körperschaft belastet, anfechten zu können.²⁸ Als ideelles Interesse kann z.B. der Schutz eines Landschaftsbildes oder eines Denkmals gelten.²⁹

c) „Mischsysteme“

Die übrigen untersuchten Rechtsordnungen stellen letztlich „Mischformen“ zwischen den Systemen des objektiven und des subjektiven Rechtsschutzes dar, vereinigen also m.a.W. Merkmale beider Grundkonzeptionen, wobei die Akzentsetzung hier natürlich auch variiert, und das britische System sowieso noch gewisse eigene Merkmale aufweist.³⁰

In **Großbritannien** ist im Verfahren der *application for judicial review* eine formelle Zulassung der Klage im Sinne eines Eintretensentscheides (*leave*) erforderlich.³¹ Diese Voraussetzung wird in einer gesonderten Verfahrensstufe (*leave procedure*) geprüft und bildet damit die Scharnierstelle für eine gerichtliche Kontrolle durch die Verfahren des *judicial review*. Ausschlaggebend für die Klagezulassung ist danach das Vorliegen eines *sufficient interest*, dessen Merkmale in der gesetzlichen Regelung allerdings nicht näher präzisiert werden. Die Gerichtspraxis dürfte im Ergebnis dahin gehen, ein solches ausreichendes Interesse jedenfalls dann anzunehmen, wenn der Kläger ein gewisses Interesse am Ausgang der Streitigkeit darlegen kann. Verlangt wird also nicht die Darlegung der Verletzung eigener, gesetzlich gewährter Rechte, sondern eine qualifizierte Betroffenheit kann schon ausreichen.³² Indizien hierfür stellen auch die Bedeutung und Schwere des Eingriffs und die Tragweite des Begehrens hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Verwaltung und Dritte dar.³³ Insgesamt dürfte damit eine eher „liberale“ Tendenz bei der Zulassung von Klagen bestehen.

So wurde etwa die Berechtigung einer Vereinigung für eine Klage, mit der ein rechtmäßiges Verhalten der Steuerbehörde bei der Aufdeckung und Verfolgung von Steuerhinterziehungen verlangt wurde, bejaht, dies wohl auch vor dem Hintergrund eines gewissen öffentlichen Interesses an der Beantwortung der aufgeworfenen Fragen.³⁴ Auch die Klage eines Journalisten gegen die Geheimhaltung der Besetzung gerichtlicher Spruchkörper,³⁵ diejenige eines Steuerzahlers wegen Missachtung des Grundsatzes, dass keine Steuern ohne

²⁸ Urteil C.E. 29.03.1901, *Casanova*, Rec. 333.

²⁹ Urteil C.E. 04.03.1987, *Ass. pour la défense des sites et paysages*, Rec. 328 (Urteil hier allerdings auf Verbandsklage ergangen).

³⁰ Vgl. hierzu nur m.w.N. Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten, Fn. 4, 159 ff.

³¹ Zu den sich im Rahmen der *leave procedure* stellenden Fragen Craig, *Administrative Law*, 1994, 489 ff.; Foulkes, *Administrative Law*, 1995, 329 ff.

³² Tonne, Fn. 15, 136.

³³ Lewis, *Judicial Remedies in Public Law*, 1992, 269; Tonne, Fn. 15, 135. Zur Problematik auch Sheridan, *United Kingdom*, in: de Sadeleer/Roller/Dross (Hrsg.), *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs*, 2005, 139 ff.

³⁴ *Inland Revenue Commissioners v. National Federation of Self-Employed and Small Businesses Ltd.* (1982) AC 617, 663 ff.

³⁵ *R v. Felixstone JJ, ex parte Leigh* (1987) QB 582.

parlamentarische Genehmigung erhoben werden dürfen,³⁶ oder diejenige einer Gewerkschaft gegen Änderungen von staatlich gewährten Entschädigungen für die Opfer von Straftaten,³⁷ wurden als zulässig angesehen³⁸. Allerdings gibt es in der Rechtsprechung durchaus auch restriktivere Tendenzen³⁹, so dass es schwierig erscheint, die für den gerichtlichen Zugang in Verwaltungsstreitigkeiten ausschlaggebenden Kriterien in konzeptioneller Hinsicht abschließend zu erfassen. Vielmehr dürfte das englische Recht ein eher offenes Konzept zugrundelegen, das im Ergebnis dem Richter bei der Frage des Vorliegens eines *sufficient interest* einen erheblichen Gestaltungsspielraum einräumt, wobei aber nochmals auf die insgesamt eher „liberale“ Tendenz und den Umstand, dass jedenfalls auf eine (mehr oder weniger) qualifizierte Betroffenheit abgestellt wird,⁴⁰ zu erinnern ist.

In **Dänemark** wird in Bezug auf Klagen Einzelner bei der (insofern parallel gelagerten) Klage- und Beschwerdebefugnis darauf abgestellt, ob ein „*sufficient and individual interest*“ vorliegt, eine Formulierung, die allerdings einen weiten Interpretationsspielraum eröffnet. In der Sache wird das Vorliegen eines solchen wesentlichen, individuellen Interesses in denjenigen Fällen angenommen, in denen ein hinreichender persönlicher Bezug in räumlicher⁴¹, sachlicher oder finanzieller Hinsicht zum Klagegegenstand vorliegt.⁴² Insgesamt dürfte das dänische System der Klage- und Beschwerdebefugnis damit von einer Art Interessentenklage ausgehen: Maßgeblich ist nicht die rechtliche Zuerkennung eines irgendwie gearteten Rechts oder Anspruchs, sondern die tatsächliche Betroffenheit der klagenden Person in ihren Interessen, die allerdings ein gewisses Gewicht („wesentlich“) aufweisen und individualisierbar sein müssen.

In den **Niederlanden** stand traditionell (in Anlehnung an die historisch prägende französische Konzeption) zwar die objektive Kontrolle des Verwaltungshandelns bei der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle im Vordergrund. In neuerer Zeit besteht jedoch eine Tendenz zu einer stärkeren Betonung der Funktion des Individualrechtsschutzes,⁴³ so dass es sich rechtfertigt, auch das niederländische System in die „Mischsysteme“ einzuordnen. Zentraler Begriff für die Prüfung der Klagebefugnis Einzelner ist der *belang*. Nach Art. 8:1 Allgemeines Gesetz zum Verwaltungsrecht (*Algemene wet bestuursrecht*) kann jeder *belanghebbende* gegen eine Verwaltungsentscheidung Klage erheben. Gemäß Art. 1:2

³⁶ *R v. Her Majesty's Treasury ex parte Smedley* (1985) QB 657.

³⁷ *R v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union* (1995), 2 WLR 1 (CA) und 464 (HL). S. auch *R v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte World Development Movement Ltd.* (1995) 1 All ER 611.

³⁸ S. im Übrigen den Überblick über die Kasuistik bei Bradley/Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 1997, 815 f.

³⁹ S. insbesondere *R v. Secretary of State for the Environment, ex parte Rose Theatre Trust Company*, (1990) 2 WLR 186, wo der *High Court* u.a. betont, dass nicht jede Person, die am Ausgang eines Rechtsstreits interessiert ist, eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Entscheidung beantragen könne; vielmehr sei ein (allerdings nicht näher beschriebenes) *right* notwendig.

⁴⁰ Vgl. auch Craig, Fn. 31, 513 ff.; Foulkes, Fn. 31, 334 ff.

⁴¹ Als nicht hinreichend erachtet wurde eine Entfernung von 2 km zu einer in einem Naturschutzgebiet gelegenen Belastungsquelle (Umweltbeschwerdeausschuss, Nr. 2651-206/1991). 30m Entfernung zu einem Tank mit flüssigem Ammoniak wurden dagegen als hinreichend gewertet (Umweltbeschwerdeausschuss, in: KFE 1979.10).

⁴² Ausführlich Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten, Fn. 4, 226 ff.; Kjellerup, Denmark, in: de Sadeleer/Roller/Dross (Hrsg.), *Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs*, 2005, 21 ff.

⁴³ Vgl. hierzu Brouwer/Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, 1998, 74; Tonne, Fn. 15, 110 f.

desselben Gesetzes ist darunter derjenige zu verstehen, der von einer Verwaltungsentscheidung in einem rechtlich geschützten Interesse unmittelbar betroffen ist. Dies ist regelmäßig beim Adressaten einer belastenden Verwaltungsentscheidung der Fall; ein solches anzuerkennendes Interesse kann aber auch Dritten zukommen. Das Umweltschutzgesetz (*Wet milieubeheer*) versteht unter „belanghebbende“ i.S. seiner Art. 20.2 ff. all jene, deren Interessen durch die in Frage stehende materielle Rechtsnorm geschützt werden. Dabei reicht eine hinreichend qualifizierte faktische Betroffenheit aus, während es nicht erforderlich ist, dass die zugrundeliegende Vorschrift Schutznormcharakter aufweist.⁴⁴ Anders als in Deutschland setzt die Klagebefugnis damit nicht das Vorliegen eines subjektiv-öffentlichen Rechts voraus. Allerdings wird der Begriff des *belang* durch die Gerichte, abgesehen von der Klagebefugnis von Verbänden, relativ eng ausgelegt.⁴⁵ Nach der Rechtsprechung muss es sich um ein eigenes, individuelles, unmittelbares und rechtlich zu schützendes Interesse handeln.⁴⁶

An einem hinreichenden Interesse fehlt es z.B. bei demjenigen, der in einem Waldgebiet regelmäßig spazieren geht, bezüglich einer Genehmigung zur Sand- und Kiesgewinnung in diesem Gebiet.

Während in **Spanien** zunächst das Erfordernis eines *derecho subjetivo* als Zulässigkeitsvoraussetzung verlangt wurde, hat sich im Laufe der Zeit die Tendenz durchgesetzt, schon bei Vorliegen eines weiter zu verstehenden *interés legítimo* die Klagebefugnis zu bejahen. Mit einer Reform aus dem Jahre 1998 bezieht sich das Gesetz seither auf ein *derecho o interés legítimo* als Kriterium für die Klagebefugnis Einzelner. Damit muss der Betroffene die Umstände darlegen und aufzeigen, in welcher Weise er direkt oder indirekt durch den angefochtenen Akt in seiner Rechtsposition betroffen ist.⁴⁷ Bei dem Begriff des *interés legítimo* handelt es sich nach der Rechtsprechung⁴⁸ um ein Konzept, das weiter ist als dasjenige des persönlichen und direkten Interesses, welches Situationen bezeichnet, indem jemand z.B. Adressat einer Entscheidung ist oder Träger eines persönlichen Interesses, das ihn von allen anderen Personen unterscheidet. Damit liegt ein solches legitimes Interesse immer schon dann vor, wenn der Kläger sich in einer Position potenziellen Vorteils oder Rechtsnutzens befindet, welche durch die Gutheissung der Klage eine „Bereicherung“ erfahren würden.

In **Schweden** erfolgte im Zuge der Einrichtung der Umweltgerichte eine Vereinheitlichung der Legitimationsvoraussetzungen für den gerichtlichen Zugang in diesem Bereich,⁴⁹ so dass

⁴⁴ Tonne, Fn. 15, 111 m.w.N.

⁴⁵ Vgl. van Buuren, Möglichkeiten der Klageerhebung durch Umweltverbände im Verwaltungsrecht und Privatrecht, UTR 1990, 381 (382 f.).

⁴⁶ Vgl. Tak, Hoofdpijnen van het Nederlands Bestuursprocesrecht, 1995, 105 ff. Zum gerichtlichen Zugang in den Niederlanden auch Verschuuren, The Netherlands, in: de Sadeleer/Roller/Dross (Hrsg.), Access to Justice in Environmental Matters and the Role of NGOs, 2005, 98 ff.

⁴⁷ Cabañas García, El recurso contencioso-administrativo, 1999, 69.

⁴⁸ *Sentencia Tribunal Supremo* 4 febrero de 1991 y de 18 de febrero de 1997.

⁴⁹ Die auch von den ansonsten enger gefassten Legitimationsvoraussetzungen abweicht. Vgl. allgemein zum gerichtlichen Zugang in Schweden Marcusson u.a., Sweden, in: Spiliotopoulos (Hrsg.), Towards a

in Schweden im Anwendungsbereich des Umweltgesetzes nicht die im allgemeinen Verwaltungsrecht anwendbaren Legitimationsvoraussetzungen gelten, sondern besondere Regeln maßgeblich sind. Gemäß dem für Klagen Einzelner maßgeblichen Kapitel 16 Sektion 12 des Umweltgesetzes von 1999 ist „any person who is the subject of a judgment or decision against him“ klageberechtigt. Diese Umschreibung umfasst neben dem Adressaten einer Entscheidung auch all jene Personen, die durch die umweltbelastende Tätigkeit geschädigt werden könnten, solange diese Möglichkeit nicht nur rein hypothetisch erscheint, oder die dadurch eine anderweitige, nicht ganz unerhebliche Beeinträchtigung erleiden könnten. Der Kreis der potenziell klageberechtigten Personengruppe ist geografisch eingrenzbar und je nach Sachverhalt mehr oder weniger großräumig. Ob eine Person ein genügendes, rechtlich geschütztes Interesse besitzt, das gegenüber den Interessen der Allgemeinheit qualifiziert ist und somit legitimiert ist, hängt jedoch auch von Sinn und Zweck der jeweiligen Gesetzesdisposition ab,⁵⁰ so dass insofern offenbar sowohl betroffene Interessen als auch die Auslegung der geltend gemachten Rechtsnormen von Bedeutung sind.

Zur Gewährung der Klageberechtigung genügt demnach beispielsweise nicht, dass eine Person allein in ihrem *Allemansrätten*, d.h. dem Jedermanns-Zutrittsrecht zur Natur,⁵¹ verletzt wird.⁵² Bei Versuchen mit gentechnisch veränderten Organismen oder beim Bau von Nuklearanlagen ist der hypothetisch betroffene Personenkreis geografisch zwar sehr weit zu definieren, allerdings ist hierbei vorerst zu prüfen, inwieweit die entsprechenden Anlagen bzw. Aktivitäten für den Einzelnen effektiv ein reales Gefahrenpotential beinhalten oder eine Beeinträchtigung darstellen können, welche eine Klagelegitimierung rechtfertigen würde.⁵³

2. Gerichtliche Kontrolle

a) Prüfungsumfang

Im Hinblick auf den Prüfungsumfang kennt die erste (größere) Gruppe der untersuchten Rechtsordnungen keine Einschränkung derjenigen Rechtsnormen, deren Verletzung geltend gemacht werden kann. M.a.W.: Ist die Klage einmal zulässig, kann jedwede Rechtswidrigkeit gerügt werden, unabhängig davon, ob die geltend gemachte Vorschrift auch die Interessen des Einzelnen schützen soll oder nicht.

Unified Judicial Protection of Citizens in Europe, 2000, 667 ff.; Epiney/Gross, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten: das Beispiel Schweden, *VerwArch* 2004, 172 (183 ff.).

⁵⁰ Vgl. Basse, *Environmental Liability – Modern Developments*, in: Seerden/Heldeweg (Hrsg.), *Tort Liability and Insurance*, 2001, 31 (49); Ebbesson, Sweden, in: Ebbesson (Hrsg.), *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, 2002, 443 (447).

⁵¹ Ein weltweit einzigartig in Schweden existierendes Rechtsinstitut, das jedermann den Zutritt zur Natur garantiert.

⁵² *Supreme Administrative Court Reports* 1972:8, dies allerdings vor Erlass des Umweltgesetzes; für das Umweltgesetz aber ausdrücklich *Governmental bill, Proposition* 1997/98:45, part I, 482 ff., zit. nach Ebbesson, Fn. 50, 443 (448 und dort Fn. 21).

⁵³ Ebbesson, Fn. 50, 443 (448 f.).

Zu nennen ist hier zunächst die Situation in **Frankreich**: Ist die Zugehörigkeit zu einem entsprechenden „Interessentenkreis“ gegeben und die Klage damit zulässig, so kann – im Sinne der Sicherstellung einer objektiven Rechtmäßigkeitsprüfung – jegliche Rechtswidrigkeit gerügt werden, unabhängig von der konkreten Betroffenheit der individuellen Rechte des Klägers. Allerdings muss die eingeschränkte Zahl von Klage- bzw. Nichtigkeitsgründen beachtet werden: Die Aufhebung eines rechtswidrigen *acte administratif* kann also nur mittels eines solchen *moyen d'ouverture* erreicht werden. Unterschieden werden fünf Nichtigkeitsgründe, die auf zwei Argumentationsebenen (*causes juridiques*) angesiedelt sind: Die beiden ersten Gründe betreffen die formelle (*légalité externe*), die drei weiteren die materielle (*légalité interne*) Rechtmäßigkeit: *incompétence*, *vices de forme et de procédure*, *violation directe de la règle de droit*, *illégalité relative aux motifs* und *détournement de pouvoir*. Trotz dieser grundsätzlichen Eingrenzung möglicher Nichtigkeits- bzw. Klagegründe ist die Überprüfung der Rechtmäßigkeit des angegriffenen *acte administratif* im Ergebnis nicht beschränkt. Denn die fünf Nichtigkeitsgründe umfassen letztlich alle Fragen der Rechtmäßigkeit, da die Klagegründe der *violation directe de la règle de droit* und der *illégalité relative aux motifs* eigentliche Auffangtatbestände darstellen.⁵⁴

Auch in **Dänemark** sind die geltend zu machenden Klagegründe, die dem französischen Recht nachgebildet sind, Prüfungsmaßstab der Gerichte. Es geht um die vier „klassischen“ Klagegründe der Unzuständigkeit, der Verfahrens- und Formmängel, der Gesetzesverletzung sowie des *détournement de pouvoir*.⁵⁵ Ebenso wenig wie im französischen Recht geht damit jedoch eine echte Beschränkung des anzulegenden Kontrollmaßstabs einher, da insbesondere der Auffangtatbestand der Gesetzesverletzung im Ergebnis eine allgemeine Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns erlaubt.

In **Großbritannien** sind ebenfalls Klagegründe zu beachten, die sog. *grounds of review*. Auch diese erlauben aber grundsätzlich (inzwischen) eine volle Rechtmäßigkeitsprüfung der angegriffenen Verwaltungsentscheidung, so dass sie im Wesentlichen im Zusammenhang mit der gerichtlichen Kontrolldichte relevant werden.⁵⁶

Auch in **Italien** stellt die objektive Kontrolle auf Rechtsverletzungen den Regelfall der Verwaltungskontrolle dar.⁵⁷ Als Kriterien für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit im Rahmen der *competenza di legittimità*⁵⁸ erwähnt das Gesetz in Anknüpfung an die Rechtslage in Frankreich die drei (abschließenden) Klagegründe der *incompetenza*, der *violazione di legge* und des *eccesso di potere*,⁵⁹ die aber den Umfang der Prüfung wegen des „Auffangtatbestandes“ der *violazione di legge* nicht wirklich begrenzen.

Schließlich ist auf die Situation in **Schweden** hinzuweisen, wo der Beschwerdeführer nicht auf die Geltendmachung bestimmter Gründe beschränkt ist, sondern allgemein die Rechtswidrigkeit der jeweiligen Maßnahme rügen kann.⁶⁰ Parallel ist die Rechtslage in den **Niederlanden** ausgestaltet, wo sich der Prüfungsumfang auf alle objektiv zu beachtenden rechtlichen Vorgaben bezieht, so dass gerade kein Rechtswidrigkeitszusammenhang notwendig ist.⁶¹

Nur zwei Rechtsordnungen kennen eine **Einschränkung des Prüfungsumfanges** in einem mehr oder weniger weitgehenden Umfang, so dass nur die Verletzung bestimmter Rechtsnormen – nämlich diejenigen, die im Interesse der (klagenden) Einzelnen bestehen – überprüft werden kann.

So ist in **Deutschland** nach § 113 I VwGO eine Klage nur dann begründet, wenn mit einer objektiven Rechtsverletzung gleichzeitig eine Verletzung subjektiver Rechte des Klägers einhergeht.⁶² Auch in **Österreich** ist ein Rechtswidrigkeitszusammenhang in dem Sinn notwendig, als die inhaltliche Rechtmäßigkeit eines

⁵⁴ Vgl. etwa Classen, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1996, 147; Koch, Fn. 23, 161 f.

⁵⁵ Vgl. im Einzelnen Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten, Fn. 4, 244 ff.

⁵⁶ Vgl. im Einzelnen Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten, Fn. 4, 196 ff.

⁵⁷ Vgl. Tonne, Fn. 15, 103; Virga, Fn. 13, 256.

⁵⁸ Die auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen beschränkt ist und immer dann zur Anwendung kommt, wenn das Gesetz nicht ausdrücklich die Zweckmäßigkeitskontrolle der *competenza di merito* vorsieht.

⁵⁹ Vgl. Art. 3 I Gesetz Nr. 1034/1971 und Art. 26 I t.u. Nr. 1054/1924; aus Art. 28 III, IV Gesetz Nr. 1034/1971 geht hervor, dass der *Consiglio di Stato* als Berufungsinstanz über dieselbe Kognition wie die Eingangsinstanz verfügt.

⁶⁰ Zu beiden Aspekten Ebbesson, Fn. 50, 443 (453).

⁶¹ Vgl. nur van Buuren, Fn. 45, 381 (383 f.).

⁶² Dies wird allerdings nur dann relevant, wenn es um „Dreiecksverhältnisse“ geht; der Adressat eines belastenden Verwaltungsakts ist durch jede Rechtswidrigkeit in seinem verfassungsmäßigen Recht der allgemeinen Handlungsfreiheit betroffen, so dass hier im Ergebnis eine umfassende Rechtmäßigkeitsprüfung erfolgt und es nicht auf den spezifischen Schutzgehalt der Norm ankommt.

Bescheides lediglich im Umfang der geltend gemachten Beschwerdepunkte überprüft wird, und grundsätzlich nur die Verletzung derjenigen Rechte geprüft wird, die der beschwerdeführenden Person individuell zustehen (§ 41 I VwGG).

b) Kontrolldichte

In Bezug auf die gerichtliche Kontrolldichte – also m.a.W. der der Verwaltung bei der Rechtsanwendung eingeräumte Gestaltungsspielraum – ist zunächst von Bedeutung, dass alle untersuchten Rechtsordnungen in der einen oder anderen Form die Einräumung von Gestaltungsspielräumen der Verwaltung kennen. Allerdings gehen hier die Grundsätze teilweise auseinander, und auch das Ausmaß des eingeräumten Beurteilungsspielraumes variiert. Dabei können die untersuchten Rechtsordnungen grob in drei Kategorien eingeteilt werden:

Die erste Gruppe von Rechtsordnungen kennt den Grundsatz der vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit der Verwaltungsentscheidungen, und Gestaltungsspielräume der Verwaltung erscheinen als Ausnahme von dieser Regel.

Prototyp ist hier die Rechtslage in **Deutschland**.⁶³ In **Österreich** stellt sich die Lage weitgehend parallel zu derjenigen in Deutschland dar: Die Rechtskontrolle⁶⁴ knüpft ebenfalls an die Unterscheidung zwischen Ermessen und Beurteilungsspielraum an, wobei letzterer grundsätzlich gerichtlich voll überprüfbar ist. Aus konzeptioneller Sicht ähnlich wie in Deutschland sind jedoch gewisse Relativierungen bei offenen Rechtsbegriffen zu verzeichnen.⁶⁵ Schließlich dürfte auch noch **Spanien** dieser Gruppe von Rechtsordnungen mit einer eher hohen gerichtlichen Kontrolldichte zuzuordnen sein. Bemerkenswert ist hier insbesondere, dass in Spanien der Begriff des Ermessens der Verwaltung – wobei auch in Spanien die Unterscheidung zwischen Ermessen und unbestimmten Rechtsbegriffen vorgenommen wird – recht eng ausgelegt wird, was dazu führt, dass die gerichtliche Kontrolle eher dicht ausfällt und insbesondere im Rahmen der *desviacion de poder* jeweils geprüft wird, ob der angefochtene Rechtsakt noch im Rahmen des von der gesetzlichen Grundlage verfolgten Zwecks angesiedelt werden kann.⁶⁶

Eine zweite Gruppe von Staaten kennt sehr **weitgehende Gestaltungsspielräume der Verwaltung**, und es gilt der Grundsatz, dass sich der Richter grundsätzlich nicht an die Stelle der Verwaltung setzen solle. Dieses System kommt in denjenigen Staaten zur Anwendung, in denen Hintergrund der gerichtlichen Kontrolle in erster Linie die Sicherstellung der objektiven Rechtskontrolle der Verwaltungsentscheidung ist; damit einher geht – auf der

⁶³ Ausführlich zur gerichtlichen Kontrolldichte in Umweltangelegenheiten in Deutschland Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten, Fn. 4, 61 ff.

⁶⁴ Zur Überprüfung des Sachverhalts Walter/Mayer, Fn. 12, Rdnr. 1016 ff.

⁶⁵ Vgl. zum Ganzen Polakiewicz, Landesbericht Österreich, in: Frowein (Hrsg.), Die Kontrolldichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung, 1993, 80 (93 f.); Walter/Mayer, Fn. 12, Rdnr. 1015.

⁶⁶ Vgl. zur Situation in Spanien Hofmann, Landesbericht Spanien, in: Frowein (Hrsg.), Die Kontrolldichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung, 1993, 149 (165 ff.); Ramos/Navarro/u.a., El proceso contencioso-administrativo, 1998, 20 ff.; Parada, Derecho Administrativo I, 1999, 100 ff.;s. auch Groß, Konvergenzen des Verwaltungsrechtsschutzes in der Europäischen Union, Verw 2000, 415 (428).

Ebene des Prüfungsumfangs – grundsätzlich eine vollumfängliche Rechtmäßigkeitsprüfung der angefochtenen Entscheidung.

Dieses System ist insbesondere in **Frankreich** verwirklicht, wo bei der jeweils anzulegenden Kontrolldichte an die erwähnten⁶⁷ Klagegründe angeknüpft wird, so dass diese in erster Linie bei der gerichtlichen Kontrolldichte relevant sind. Die Kontrolldichte variiert zwischen den verschiedenen Kategorien, wobei sie aber auch innerhalb der verschiedenen Nichtigkeitsgründe unterschiedlich gehandhabt werden kann.⁶⁸

In **Dänemark** ist zwischen der gerichtlichen Kontrolle und derjenigen durch die Beschwerdeausschüsse – denen neben den Gerichten eine wichtige Rolle beim Rechtsschutz gegen Verwaltungshandeln zukommt – zu unterscheiden: Von den Gerichten wird die Wahrnehmung behördlicher Gestaltungsspielräume nur sehr zurückhaltend überprüft; im Ergebnis wird hier (nur) ein Willkürmaßstab angelegt.⁶⁹ Dabei wird offenbar keine (theoretische) Unterscheidung zwischen Ermessen und Beurteilungsspielräumen auf der Tatbestands- und der Rechtsfolgenrechtsseite gemacht. Die richtige Auslegung einer Bestimmung durch die Verwaltung wird von den Gerichten allerdings regelmäßig geprüft.⁷⁰ Im Gegensatz dazu findet im Rahmen der Beschwerdeverfahren im Ergebnis eine umfassende Rechts- und Zweckmäßigkeitprüfung statt.⁷¹

Auch in **Großbritannien** fällt die gerichtliche Kontrolle insgesamt eher weitmaschig aus. Dabei ist zu beachten, dass die Maßstäbe für die Ansatzpunkte und die Tiefe der gerichtlichen Kontrolle in Großbritannien weitgehend von der Rechtsprechung entwickelt worden sind. Entsprechend ist hier – in Anknüpfung an die sog. *grounds of review*⁷² – ein kasuistischer Ansatz entscheidend⁷³, wobei die Entwicklung in den letzten Jahren allerdings eher in Richtung einer Verstärkung der Kontrolldichte gehen dürfte. Die im Rahmen der *supervisory jurisdiction* für die Bestimmung des Maßstabs und Umfangs der gerichtlichen Kontrolldichte maßgeblichen *grounds of review* wurden in einem vielbeachteten Urteil aus dem Jahr 1984⁷⁴ in der Urteilsbegründung von Lord Diplock systematisiert,⁷⁵ der drei verschiedene Kontrollmaßstäbe unterscheidet: *illegality*, *procedural impropriety* und *irrationality*, wobei allerdings nicht auszuschließen sei, dass in Zukunft noch weitere hinzukommen könnten, so insbesondere die *proportionality*.⁷⁶

Schließlich sind eine ganze Reihe von Rechtsordnungen **zwischen diesen beiden „Grundtendenzen“** anzusiedeln.

So geht zwar in den **Niederlanden** die gerichtliche Kontrolldichte – die ursprünglich eher weitmaschig ausfiel – unter Rückgriff auf die Unterscheidung zwischen Ermessen auf der Rechtsfolgen- und Beurteilungsspielräumen auf der Tatbestandsseite⁷⁷ (inzwischen) auch und gerade im Umweltrecht eher weit. Tendenziell dürfte jedoch die Neigung, bei Beurteilungsspielräumen eine nicht sehr weitgehende gerichtliche Nachprüfung vorzunehmen, nach wie vor einiges ausgeprägter sein als in Deutschland oder auch Österreich.⁷⁸

⁶⁷ Oben a)

⁶⁸ Ausführlich hierzu Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten, Fn. 4, 130 ff.

⁶⁹ Vgl. Germer, Danish Report, in: Schwarze (Hrsg.) Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, 1996, 377 (383 f.).

⁷⁰ Dübeck, Einführung in das dänische Recht, 1996, 126.

⁷¹ Allerdings sind auch dadurch behördliche Spielräume nicht *a priori* ausgeschlossen; in den Fällen, in denen den Behörden breitere Spielräume zustehen, ist es freilich auch für den Umweltbeschwerdeausschuss kein Leichtes, den eigenen Entscheid anstelle desjenigen der unteren Behörde zu setzen, vgl. Andersen, Environmental Mediation in Denmark, in: Weidner (Hrsg.), Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts, 1998, 414 (415).

⁷² Oben a).

⁷³ Vgl. Spoerr, Verwaltungsrechtsschutz in Großbritannien, VerwArch 1991, 25 (30 f.); Tonne, Fn. 15, 140 f.

⁷⁴ *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service* (1985) AC 374.

⁷⁵ Vgl. zu der Entwicklung Schwarze, Die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung in England, DÖV 1996, 771 f.

⁷⁶ Ausführlich zu diesen *grounds of review* Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten, Fn. 4, 196 ff.

⁷⁷ Stroink, Judicial control of the administration's discretionary powers, in: Bakker u.a. (Hrsg.), Judicial control, 1995, 81 (85 f.).

⁷⁸ Vgl. ausführlich hierzu Stroink, Fn. 77, 81 (86 ff.); speziell mit Bezug auf umweltrelevante Streitigkeiten Backes, Netherlands, in: Ebbesson (Hrsg.), Access to Justice in Environmental Matters in the EU, 2002, 379 (389 f.).

In diese Kategorie dürfte sodann das **italienische System** einzuordnen sein, wobei die im Rahmen der Prüfung des *eccesso di potere*⁷⁹ zur Anwendung kommenden Kriterien entscheidend für die gerichtliche Kontrolldichte sein dürften. Diese ergeben allerdings ein ambivalentes Bild: Einerseits werden die Spielräume der Verwaltung definiert, allerdings in einer wenig systematischen und letztlich auch lückenhaften Art und Weise; andererseits eröffnen sich die Gerichte damit aber auch die Möglichkeit einer recht weitgehenden gerichtlichen Überprüfung behördlicher Entscheidungen in Anwendung offener Rechtsbegriffe. Auffällig ist im Weiteren, dass keine systematische Verhältnismäßigkeitsprüfung erfolgt.⁸⁰ Für den besonderen Bereich des Umweltrechts ist aber zu beachten, dass dieser der *competenza esclusiva* unterstellt ist, in deren Rahmen eine erheblich weitgehendere Kontrolle der Verwaltungsentscheidungen zu verzeichnen ist, die sich manchmal gar einer Zweckmäßigkeitskontrolle annähern dürfte und im Übrigen Gesichtspunkte der Verhältnismäßigkeit erfasst.⁸¹ Eine Sonderstellung nimmt das **schwedische System** insofern ein, als im Gerichtsverfahren vor den Umweltgerichten grundsätzlich sowohl die Rechtmäßigkeit als auch die Zweckmäßigkeit der angefochtenen Maßnahme geltend gemacht werden kann, was natürlich eine entsprechend weitgehende gerichtliche Kontrolle nach sich zieht. Diese wohl auf historischen Gegebenheiten beruhende Situation impliziert auch, dass die Frage der Kontrolldichte kaum problematisiert wird.⁸²

III. Europäisches Gemeinschaftsrecht und gerichtliche Kontrolle

In Anknüpfung an die Rechtsprechung des EuGH⁸³ können dem europäischen Gemeinschaftsrecht bislang weitgehend unterschätzte Vorgaben insbesondere in Bezug auf den gerichtlichen Zugang entnommen werden, die im Folgenden – ohne dass die Problematik nochmals ausführlich diskutiert werden kann⁸⁴ – zusammenfassend in Erinnerung gerufen werden sollen.

Der Gerichtshof geht davon aus, dass die Verfolgung bestimmter Interessen Einzelner – worunter jedenfalls gesundheitspolitische Zielsetzungen fallen – durch die jeweilige gemeinschaftliche Bestimmung die Verankerung eines entsprechenden individuellen Rechts und damit die Eröffnung gerichtlichen Zugangs nahe legt bzw. erfordert. Verallgemeinert man diesen Ansatz, so dürfte aus dieser Rechtsprechung der Schluss abzuleiten sein, dass im Zuge der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht immer (schon) dann klagefähige Rechte Einzelner geschaffen werden müssen, wenn die jeweilige Bestimmung (auch) Interessen Einzelner schützen soll, besteht doch die Eigenart des Gesundheitsschutzes gerade darin, eben die Einzelnen als solche in ihren Interessen berühren zu können. Damit kann der Ansatz des EuGH durch zwei Elemente präzisiert werden:

- Zunächst kommt es offenbar auf die Zielsetzung der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung, nicht hingegen auf ein irgendwie geartetes Interesse der konkret klagenden Person an. M.a.W. ist Ausgangspunkt für die

⁷⁹ Der einer der Klagegründe darstellt. Vgl. schon oben a).

⁸⁰ Vgl. im Einzelnen mit zahlreichen weiteren Nachweisen die Analyse bei Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten, Fn. 4, 280 ff.

⁸¹ Ausführlich Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten, Fn. 4, 293 ff.

⁸² Zur Rechtslage in Schweden Epiney/Gross, Fn. 49, 172 (190 f.).

⁸³ Vgl. insbesondere insbesondere EuGH, Rs. 131/88, Slg. 1991, I-825; EuGH, Rs. C-361/88, Slg. 1991, I-2567; EuGH, Rs. C-59/89, Slg. 1991, I-2607; EuGH, Rs. C-58/89, Slg. 1991, I-4983; EuGH, Rs. C-298/95, Slg. 1996, I-6755. Zur Rechtsprechung, die hier nicht nochmals im Einzelnen dargestellt werden soll, Wegener, Fn. 22, 46 ff.; Epiney, VVDStRL 61, Fn. 19, 393 ff.

⁸⁴ Ausführlich zur Problematik Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten, Fn. 4, 356 ff.

Beantwortung der Frage nach der (zwingenden) Eröffnung des gerichtlichen Zugangs aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben die Auslegung der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung, nicht hingegen die Intensität der Betroffenheit der klagenden Person oder ihr (konkretes) Interesse an der Aufhebung einer Entscheidung.

- Bei der Frage, ob nun eine gemeinschaftsrechtliche Bestimmung den Schutz von Interessen Einzelner zum Gegenstand hat, dürfte das Gemeinschaftsrecht von einer eher weiten, großzügigen Konzeption ausgehen: Jedenfalls ausreichend soll ja – wie dargelegt – offenbar der Schutz der Gesundheit sein. Verallgemeinert man diesen Ansatz, so liegt es nahe darauf abzustellen, dass personenbezogene Rechtsgüter durch die jeweilige Richtlinienbestimmung geschützt werden sollen bzw. müssen: Denn irgendein Interesse Einzelner kann angesichts der „Doppelrolle“ des Bürgers als Verteidiger seiner Rechte und als „Hüter der Beachtung des Gemeinschaftsrechts“⁸⁵ nicht ausreichen; als Anknüpfungspunkt bietet sich daher der Bezug zur Person an; diese muss gerade als solche in einem Interesse geschützt werden sollen.⁸⁶ Der Gesundheitsschutz stellt hierfür ein Beispiel dar, geht es doch bei diesem Schutzgut direkt um die Befindlichkeit der Personen.⁸⁷

Nimmt man beide Aspekte zusammen, so geht es auf der einen Seite – insofern ähnlich wie im französischen Recht – um den Schutz von „Interessen“ Einzelner, auf der anderen Seite ist aber – insofern ähnlich wie im deutschen Recht – für die Frage, ob nun Interessen Einzelner klagefähige Rechtspositionen begründen können, die Auslegung der jeweiligen Bestimmung maßgebend; es geht also m.a.W. um die normative Frage, ob eine bestimmte gemeinschaftsrechtliche Vorschrift auch den Schutz von Interessen Einzelner zum Ziel hat oder nicht.⁸⁸ Vor diesem Hintergrund geht das Gemeinschaftsrecht also von einer **„normativen Interessentenklage“** aus: Maßgeblich ist das Vorhandensein von Interessen Einzelner, die aber normativ verankert sein müssen.

Hat eine bestimmte gemeinschaftsrechtliche Regelung den Schutz eines „personalen Rechtsgutes“ zum Gegenstand, ist damit nur gesagt, dass individuelle Rechte Einzelner – die grundsätzlich einen gerichtlichen Zugang implizieren – betroffen sind; (noch) nicht beantwortet ist damit aber die Frage, wer diese Rechte geltend machen können soll.⁸⁹ Der EuGH spricht in diesem Zusammenhang davon, dass die „Betroffenen“ ihre Rechte geltend machen können müssen.⁹⁰ Damit wird offenbar an die tatsächliche Betroffenheit der Person in den von der entsprechenden gemeinschaftlichen Bestimmung geschützten Interessen angeknüpft. M.a.W. müssen

⁸⁵ Hierzu Epiney, VVDStRL 61, Fn. 19, 388 ff.

⁸⁶ Ausführlich zu diesem Ansatz m.w.N. Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten, Fn. 4, 364 ff.; Epiney, VVDStRL 61, Fn. 19, 362 (397 ff.).

⁸⁷ Zu den sich darüber hinaus stellenden Fragen ausführlich Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten, Fn. 4, 362 ff.

⁸⁸ Von diesem grundsätzlichen Ansatz dürfte (inzwischen) wohl auch die herrschende Lehre ausgehen. Vgl. die Nachweise bei Epiney/Sollberger, Zugang zu Gerichten, Fn. 4, 364 ff.; Epiney, VVDStRL 61, Fn. 19, 363 (397 f.).

⁸⁹ Dass der Kreis der Berechtigten einzuschränken ist, ergibt sich schon aus dem Umstand, dass dem Gemeinschaftsrecht eine Popularklage fremd ist.

⁹⁰ Vgl. z.B. EuGH, Rs. C-298/95, Slg. 1996, I-6755, Rn. 15 f.

(zumindest) all diejenigen Personen grundsätzlich gerichtlichen Zugang haben, die selbst gerade in dem jeweils geschützten personalen Rechtsgut betroffen sind. Insofern muss also eine Kongruenz zwischen den von der Norm geschützten Interessen Einzelner und denjenigen Interessen, in denen die Einzelnen betroffen sind, gegeben sein.⁹¹ Irrelevant ist dabei, wie viele andere Personen noch betroffen sein könnten, so dass es also durchaus möglich ist, dass es eine sehr große Zahl Betroffener gibt, wie etwa im Falle der Beeinträchtigung der Qualität des Trinkwassers. Die Betroffenheit ist dabei in jedem Einzelfall zu ermitteln. Immerhin darf verlangt werden, dass die Betroffenheit nicht nur geltend gemacht, sondern substantiiert dargelegt wird.⁹²

Die gerichtliche Kontrolle muss so ausgestaltet sein, dass ein effektiver Rechtsschutz möglich ist und keine Unterschreitung des bei vergleichbaren rein nationalen Sachverhalten angelegten Standards erfolgt. Dies bedingt insbesondere eine Anlehnung des Prüfungsumfangs an die gemeinschaftsrechtlich begründeten Rechte sowie ein gewisses Mindestmaß an gerichtlicher Kontrolldichte; im Falle von komplexen Entscheidungen steht aber das Gemeinschaftsrecht einer gewissen Zurücknahme der gerichtlichen Kontrolldichte nicht entgegen. Im Übrigen muss jedenfalls immer dann, wenn Verfahrensvorschriften dem Einbezug von Interessen betroffener Personen dienen sollen, ihre Verletzung grundsätzlich die Illegalität der Verwaltungsentscheidung selbst nach sich ziehen können.

IV. Schlussbemerkung

Insbesondere die Untersuchung des gerichtlichen Zugangs in den verschiedenen berücksichtigten Rechtsordnungen lässt insgesamt erkennen, dass – je länger, desto mehr – die jeweils eigenen, teilweise recht unterschiedlichen Grundkonzeptionen etwas relativiert werden und insofern durchaus eine gewisse Konvergenz der Rechtsordnungen zu beobachten ist.⁹³ So haben sich die einzelnen Systeme durchaus auch (mehr oder weniger) weiter entwickelt, so dass insbesondere zu den ursprünglichen Funktionen der Verwaltungsgerichtsbarkeit noch weitere hinzugekommen sind oder sich deren Rolle verstärkt hat. Vor diesem Hintergrund sind die erwähnten Grundkonzeptionen des „subjektiven“ oder „objektiven“ Rechtsschutzes in ihrer „Reinform“ nicht verwirklicht; vielmehr finden sich in den untersuchten Rechtsordnungen jeweils Elemente der einen und anderen Variante, wobei aber die Akzentsetzungen teilweise beträchtlich variieren.

Auffallend – und mit dieser Entwicklung wohl in engem Zusammenhang stehend – ist des Weiteren, dass in denjenigen Systemen des Verwaltungsrechtsschutzes, in denen an sich der Rechtsschutz Einzelner im Vordergrund steht, bei der Klagebefugnis nicht oder (für Italien) nicht nur an die Auslegung der geltend gemachten Rechtsnorm als „Schutznorm“, sondern an eine – allerdings unterschiedlich intensive – Betroffenheit in eigenen Interessen abgestellt

⁹¹ Diesen Zusammenhang auch betonend Winter, Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts, NVwZ 1999, 467, 472 ff.

⁹² Vgl. zur Illustration dieses Erfordernisses die Beispiele bei Epiney, VVDStRL 61, Fn. 19, 362 (406 f.).

⁹³ Vgl. zu diesem Aspekt etwa Groß, Fn. 66, 415 ff.; Wahl, Die zweite Phase des öffentlichen Rechts in Deutschland. Die Europäisierung des Öffentlichen Rechts, Der Staat 1999, 495, 509.

wird. Wenn dies auch in gewissen Staaten – so insbesondere in Italien, aber auch häufig in der Schweiz – zu ähnlichen Ergebnissen führt wie im Rahmen des § 42 II VwGO, ist doch der unterschiedliche Ansatz bemerkenswert: Maßgeblich ist nicht die rechtliche Zuerkennung eines irgendwie gearteten Rechts oder Anspruchs, sondern die tatsächliche Betroffenheit der klagenden Person in ihren Interessen, die allerdings ein gewisses Gewicht („wesentlich“) aufweisen und individualisierbar sein müssen, wobei die hier in Italien, Dänemark und der Schweiz herangezogenen Kriterien differieren. Von Bedeutung ist weiterhin, dass in den einen subjektiven Ansatz des Verwaltungsrechtsschutzes verfolgenden Rechtsordnungen – auch im Gegensatz zu der Rechtslage in Deutschland und teilweise Österreich – kein Rechtswidrigkeitszusammenhang zwischen Zulässigkeit und Begründetheit der Klage festzustellen ist; vielmehr kann – wenn der Rechtsweg einmal eröffnet ist – jedwede Rechtswidrigkeit geltend gemacht werden. Insoweit ist der Gedanke eines auf den Schutz von Rechten Einzelner ausgerichteten Verwaltungsrechtsschutzes in den hier berücksichtigten Rechtsordnungen doch recht erheblich relativiert, so dass diese im Ergebnis eher als „Mischsysteme“ zu bezeichnen sind. Zugespielt formuliert weisen damit die untersuchten Rechtsordnungen insofern – trotz aller verbleibenden Unterschiede – strukturelle Gemeinsamkeiten auf, als es im Wesentlichen um (allerdings sehr unterschiedlich weit gehende) „Interessentenklagen“ geht, in deren Rahmen eine letztlich objektive Rechtmäßigkeitsprüfung erfolgt.

Damit erklären sich denn auch die Vorgaben des europäischen Gemeinschaftsrechts und der Aarhus-Konvention, die beide – in unterschiedlicher Weise – Brücken zwischen diesen verschiedenen Konzeptionen schlagen und die nationalen Rechtsordnungen vor teilweise bedeutende Herausforderung stellen. Gerade in Deutschland stellt sich nach wie vor die Frage, ob die in Bezug auf die Klagebefugnis ausgehend von § 42 II VwGO in der Regel angewandten Grundsätze tatsächlich (immer) mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in Einklang stehen. Es ist bemerkenswert, dass – soweit ersichtlich – an den EuGH noch keine Vorlagefrage herangetragen wurde, die sich spezifisch auf diesen Aspekt bezieht, dies obwohl sich entsprechende Rechtsfragen durchaus gestellt haben dürften. Es wäre daher sehr zu begrüßen, wenn gerade deutsche Gerichte die Gelegenheit wahrnehmen würden, auf eine weitere Klärung der in diesem Zusammenhang nach wie vor offenen Fragen – insbesondere in Bezug auf die Reichweite der „normativen Interessentenklage“ – durch entsprechende Vorlagen hinzuwirken.